



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 46, noviembre 2003, pp. 245-263

La supervisión de las cooperativas en América Latina

Dante Cracogna

Universidad de Buenos Aires

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2003 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

La supervisión de las cooperativas en América Latina

Dante Cracogna

Universidad de Buenos Aires

RESUMEN

El artículo comienza haciendo una referencia de carácter general a la supervisión de las cooperativas, entendiendo por tal a la acción del Estado orientada a vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a estas entidades. Seguidamente analiza dicha función tal como se halla establecida en la legislación que rige en los diferentes países de América Latina. A ese efecto agrupa las actividades de los organismos públicos competentes en relación con los distintos momentos de la vida de las cooperativas desde su constitución y hasta la liquidación. Luego estudia la supervisión de las cooperativas en Alemania e Italia con el propósito de brindar elementos de comparación y de orientación sobre la materia provenientes de países que han desarrollado interesantes experiencias de autocontrol. Finalmente, expone conclusiones críticas para una eventual reforma de la legislación de la materia.

PALABRAS CLAVE: cooperativas, legislación cooperativa, supervisión estatal, autocontrol, América Latina.

CLAVES ECONLIT: H710, K230, P130.

Le contrôle des coopératives en Amérique Latine

RÉSUMÉ: L'article commence en faisant référence d'une façon générale au contrôle des coopératives, étant entendu comme tel l'action de l'Etat visant à veiller à ce que soient respectées les dispositions légales et réglementaires régissant ces sociétés. Par la suite, il analyse cette fonction de l'Etat telle qu'elle est établie dans la législation des différents pays de l'Amérique latine. A cet effet, il regroupe les activités des organismes publics compétents par rapport aux différents moments de la vie des coopératives depuis leur constitution jusqu'à leur liquidation. Il étudie ensuite le contrôle des coopératives en Allemagne et en Italie, afin d'offrir des éléments de comparaison et d'indication en la matière, issus de pays qui ont développé des expériences intéressantes d'autocontrôle. Enfin, il expose des conclusions critiques en vue d'une réforme éventuelle de la législation en la matière.

MOTS CLÉ: Coopératives, législation coopérative, contrôle de l'Etat, autocontrôle, Amérique latine.

Co-operative supervision in Latin America

ABSTRACT: The author starts with a general review of co-operative supervision, understanding as such the State activity ensuring that co-operatives comply with the laws and rules regulating them. The following chapter analyses the supervisory function as established in current co-operative law in the different Latin American countries. For this purpose the activities of the public agencies or departments concerned are grouped according to the different stages in the life of co-operatives, from constitution to winding up. Following this we survey co-operative supervision in Germany and Italy with the intention of providing guidelines from countries which have developed interesting experiences in self government. Finally, critical conclusions concerning an eventual legal reform of this area are drawn.

KEY WORDS: Co-operatives, Co-operative law, State supervision, Self government, Latin America.

1.- Introducción¹

El objeto del presente trabajo consiste en lograr una apreciación crítica de la supervisión de las cooperativas en el ámbito latinoamericano en el momento actual y definir algunas perspectivas para su realización futura a la luz de la experiencia y de las exigencias de la hora presente. Se trata, simplemente, de una aproximación a un tema muy vasto y complejo, tanto por su naturaleza como por la extensión geográfica que se pretende abarcar en su contenido. De allí que, habida cuenta de las limitaciones impuestas a su extensión, sólo quepan consideraciones de orden general orientadas más a suscitar inquietudes y abrir senderos de profundización que a dar respuesta a problemas.

Por otra parte, es del caso puntualizar el significado con el que la palabra *supervisión* es utilizada en este contexto. Se alude con ella a la acción que realiza el Estado a través de diferentes oficinas u organismos para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de las cooperativas, desde su constitución y hasta que finalice su liquidación, es decir a lo largo de toda su existencia. Esta función suele también llamarse de *vigilancia*, de *contralor*, de *fiscalización pública* o de *intervención administrativa*.

El enfoque será de carácter general, es decir referido a toda clase de cooperativas y no a alguna en particular. Esta aclaración reviste especial importancia puesto que las cooperativas de ahorro y crédito suelen contar con un régimen especial de supervisión en la mayoría de los países y lo mismo sucede con los bancos cooperativas y las cooperativas de seguro, principalmente. Existen también algunas otras cooperativas que son objeto de una particular supervisión por razón de su objeto social específico, como por ejemplo las cooperativas que prestan determinados servicios públicos (electricidad, agua, telefonía, desagües, etc). Tales regímenes –habida cuenta de sus especiales características- no serán motivo de tratamiento.

1.- Texto elaborado a partir de la ponencia presentada en el Seminario sobre Supervisión y Regulación de las Cooperativas realizado en el marco de la IX Conferencia Regional de la ACI-Américas, Asunción (Paraguay) del 1 al 4 de octubre de 2002.

2.- Aspectos generales de la supervisión

Fundamentos jurídicos. En el mundo contemporáneo las cooperativas, al igual que otras formas jurídicas societarias o asociativas, gozan de un *status* especial que les discierne el Estado y que suele denominarse *personalidad jurídica*. En virtud de dicho *status* las cooperativas son consideradas *sujetos de derecho* diferentes de los miembros que la componen y pueden, consiguientemente, relacionarse con los terceros y celebrar contratos como personas distintas. Por otra parte, esa condición va unida comúnmente a la *responsabilidad limitada* a su patrimonio por las obligaciones contraídas.

Esa condición de *persona jurídica* se reconoce cuando la cooperativa cumple determinados requisitos que la ley de cooperativas exige y se mantiene en tanto dichos requisitos continúan siendo observados por la cooperativa y se pierde cuando ésta deja de cumplirlos, con lo cual termina la existencia jurídica de la cooperativa. Precisamente la vigilancia del cumplimiento de tales requisitos constituye la *supervisión*.

La *supervisión* deviene, pues, el mecanismo en virtud del cual el Estado asegura a los terceros que contratan con la cooperativa -pero también a los propios socios y a la sociedad en general- que ella cumple con las exigencias que la ley la impone para gozar del *status* de sujeto de derecho. También les asegura que la denominación de *cooperativa* que utiliza corresponde a los recaudos que la ley establece para las entidades de esa naturaleza. En última instancia, también protege y reglamenta el derecho de asociación.²

Diferentes actitudes del Estado. Los estados han observado diferentes actitudes hacia las cooperativas de acuerdo con sus respectivos regímenes políticos, yendo desde una posición indiferente hasta un marcado intervencionismo.³ Conforme con tales diferentes actitudes correlativamente varían los alcances y la intensidad de la supervisión.

En líneas generales puede afirmarse que en los países socialistas las cooperativas han sido prácticamente absorbidas dentro del aparato de la economía centralmente planificada mientras que en los países industrializados las cooperativas han tenido un tratamiento similar al de otras formas jurídi-

2.- Cfr. Dante Cracogna, "Cooperativismo y Estado. Funciones de la legislación cooperativa en América Latina", *Revista de Direito Mercantil*, N° 65, São Paulo, Janeiro-março 1987, p. 88-94.

3.- Dante Cracogna, "Adequação da legislação cooperativista", *Anais XI Congresso Brasileiro de Cooperativismo, Organização das Cooperativas Brasileiras, Brasília*, 1999, p. 159-176.

cas de organización empresarial. En medio de ambos, los países en desarrollo han solido dispensar a las cooperativas una consideración especial por conceptuarlas como organizaciones que el Estado debía fomentar por ser coadyuvantes al progreso económico y social.⁴

Por lo tanto, en los países en desarrollo, entre los cuales se cuentan los de América Latina, las funciones del Estado en relación con las cooperativas han sido tradicionalmente las de promoción y supervisión, estrechamente ligadas entre sí.

Las cooperativas como agentes de desarrollo. En general, la experiencia ha demostrado que la influencia del Estado sobre las cooperativas suele ser de mayor intensidad en las etapas iniciales de esta organizaciones y tiende a disminuir a medida que ellas se desarrollan.⁵ Pero también se advierte que, a menudo, el genuino crecimiento de las cooperativas se halla condicionado por la gravitación del Estado. De otra parte, el Estado tiende a considerar a las cooperativas como colaboradoras de su actividad promotora del desarrollo, llegando a convertirlas en agencias de su propia organización.

Como consecuencia de la situación descrita –asignar a las cooperativas el carácter de agentes de desarrollo– suelen crearse organismos encargados de su atención en diferentes reparticiones gubernamentales. Tales organismos tienen a su cargo funciones de promoción y de supervisión de las cooperativas, frecuentemente con marcada ingerencia en la vida de éstas. A veces estos organismos suelen existir en distintas reparticiones o ministerios simultáneamente, con la consiguiente superposición de funciones y falta de coordinación y unidad de criterio en sus actividades. Por otra parte, la concurrencia de funciones de fomento y de supervisión suele crear conflictos puesto que los mismos funcionarios estatales que llevan a cabo la actividad de promoción tienen a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales.⁶

El Estado y las cooperativas. El tema de la relación entre el Estado y las cooperativas –particularmente en los países en desarrollo– ha sido motivo de permanente preocupación teórica y de relevante incidencia práctica.⁷ Tanto los estudiosos de la cooperación como los organismos nacionales e internacionales se han ocupado reiteradamente de esta cuestión y son numerosos los pronunciamientos existentes al respecto. Puede afirmarse que pocos temas han acaparado tanta atención, lo cual demuestra claramente su importancia.⁸

4.- ILO, *The relationship between the State and Cooperatives in cooperative development*, Informe del coloquio realizado en Ginebra 14-15 diciembre 1993, Ginebra, 1994, *passim*. Con particular referencia a América Latina: Dante Cracogna, "La promoción del movimiento cooperativo a través de la acción gubernamental en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, N° 30, septiembre-diciembre 1988, Buenos Aires, p. 85 y ss.

5.- Es ilustrativo el enfoque que al respecto realiza Laszlo Valko, "Cooperatives and the State", *Essays on Modern Cooperation*, Washington State University Press, 1964, p. 11 y ss.

6.- Cfr. ONU, *Informe del seminario sobre la función de los gobiernos en la promoción del movimiento cooperativo en los países en desarrollo*, realizado en Moscú 18-22 mayo 1987, Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, Oficina de la ONU en Viena, *passim*.

7.- Alf Carlsson, "The relationship between the State and Cooperatives in developing countries", *COPAC Occasional Paper N° 3*, 1987, *passim*; UN Secretary General, *National Experience in Promoting the Cooperative Movement*, Report to the General Assembly, 40th session, January 1985.

8.- Un relevamiento amplio de la cuestión hasta fines de la década de 1980 puede consultarse en: Université de Sherbrooke, *Les Relations Etat-Coopératives*, IREBUS, Sherbrooke, 1989.

En el plano de los principios, la declaración del Congreso de la ACI de París 1937 estableció en forma categórica la neutralidad política de las cooperativas, lo cual debía hacerlas independientes de los gobiernos. La reformulación de los principios cooperativos realizada por el Congreso de la ACI de Viena 1966 atenuó el alcance de la neutralidad política al subsumir el anterior principio dentro del de adhesión libre y voluntaria.

Sin embargo, la Declaración de Identidad Cooperativa aprobada por el Congreso del Centenario de la ACI llevado a cabo en Manchester 1995, sin perjuicio de mantener la adhesión voluntaria y abierta, consagró un nuevo principio específico que reza textualmente: *Autonomía e independencia. Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus socios. Si intervienen en acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o captan capitales de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguran el control por parte de los socios y mantienen su autonomía cooperativa.*⁹

Aparece aquí por vez primera una clara y rotunda afirmación de la independencia de las cooperativas y de su autonomía frente al Estado. Si bien con anterioridad se había sostenido esa posición desde el punto de vista doctrinario, ahora el pronunciamiento es categórico como principio.

La retirada del Estado. En la década de los años noventa se asistió a un notable y generalizado abandono de la actividad económica por parte del Estado, dando lugar a procesos de privatización y desregulación que cambiaron significativamente el panorama vigente hasta ese momento. Esta nueva situación se produjo a escala mundial, a tono con la globalización que se impuso desde la caída del muro de Berlín.¹⁰

En los países de América Latina el proceso tuvo lugar con marcada intensidad y rapidez. El Estado dejó de lado la tradicional política de fomento cooperativo y las cooperativas perdieron de manera abrupta las medidas de apoyo y estímulo, especialmente las franquicias fiscales. En las privatizaciones se privilegió a otras formas de organización societaria con fuerte presencia de capital externo y las cooperativas pasaron a tener un tratamiento desfavorable frente a las empresas de carácter lucrativo, consideradas ahora el *desideratum* de la nueva etapa del capitalismo global.

Este importante cambio no siempre fue acompañado de una correlativa adecuación de la supervisión cooperativa, la cual en muchos casos continuó revistiendo las características que tenía en la anterior etapa cuando las cooperativas gozaban de un tratamiento preferencial. Es decir que las cooperativas perdieron las ventajas promocionales pero mantuvieron el peso de un fuerte contralor estatal.

9.- Alianza Cooperativa Internacional, *Los principios cooperativos para el Siglo XXI*, Intercoop, Buenos Aires, 1996, p. 42-43.

10.- Cfr. Dante Cracogna, "La legislación cooperativa en un nuevo escenario", *Cuadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, N° 9, Buenos Aires, mayo 2000, p. 65 y ss.

Posición de los organismos internacionales. En los últimos años también se produjo una significativa evolución en la posición de los organismos internacionales acerca de la relación entre el Estado y las cooperativas.

Una de las evidencias más relevantes de la nueva tónica está contenida en las *Pautas para la creación de un contexto adecuado para el desarrollo de las cooperativas* adoptadas por la Asamblea de las Naciones Unidas en diciembre de 2001.¹¹ En ellas no se habla de promoción o fomento de las cooperativas por parte de los gobiernos sino que establece que éstos deben crear un contexto en el que las cooperativas puedan participar en pie de igualdad con otras formas de empresa permitiendo que desarrollen su potencial a fin de que sus miembros alcancen sus objetivos individuales y de esa manera contribuyan a satisfacer las aspiraciones de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, se señala que las políticas estatales deben tener en cuenta la especial naturaleza de las cooperativas que difiere sensiblemente de las asociaciones y sociedades no organizadas conforme con los principios y valores cooperativos.

En dichas pautas se puntualiza la necesidad del reconocimiento de la completa autonomía de las cooperativas y de que la ingerencia de los gobiernos en sus asuntos debe ser estrictamente limitada a las medidas aplicables con carácter general a todas las asociaciones y empresas en orden a asegurar el cumplimiento de la ley. Asimismo se pone énfasis en el respeto a la capacidad de auto-control del movimiento cooperativo.

Otro documento de significativa importancia es la *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002*, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en reemplazo de la Recomendación N° 127 de 1966 sobre las cooperativas en los países en desarrollo. En ella se señala que deben adoptarse medidas especiales el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas y se indica que los gobiernos deben tomar medidas para la supervisión de las cooperativas en concordancia con su naturaleza y funciones, respetando su autonomía y en conformidad con la legislación, asegurando que tales medidas no sean menos favorables que las aplicables a otras formas de empresa.¹²

11.- Resolución 114 de la 56a Asamblea, adoptada el 19.12.01.

12.- La Recomendación 193 del 20.6.02 expresamente menciona en el punto I, 3, b, el principio de autonomía e independencia, e incluye como Anexo un extracto de la Declaración de Identidad Cooperativa aprobada por la ACI que contiene ese principio. Resulta asimismo ilustrativo el informe preparado por Hans-H. Münkner sobre "La legislación cooperativa y la función reguladora del Estado" para la Reunión de expertos sobre legislación cooperativa realizada por la OIT, Ginebra, 22-26 mayo 1995, p. 14 y ss.

3.- La supervisión de las cooperativas en América Latina

Rasgos comunes. La legislación cooperativa en los países latinoamericanos hasta época reciente ha tenido la característica general de un acentuado intervencionismo del Estado que se manifiesta en el régimen de la constitución legal de las cooperativas, sujetas a la autorización para funcionar que otorga determinado organismo del gobierno, y en las medidas de supervisión a las que se hallan sujetas las cooperativas a lo largo de su existencia, incluyendo la disolución por decisión estatal. Tales disposiciones se hallan complementadas con normas de carácter reglamentario que suelen tener gran detalle y complejidad, disminuyendo así la órbita de autorregulación y creando a la vez adicionales motivos de ingerencia estatal.¹³ Estos rasgos son claramente diferentes de los que exhibe la supervisión cooperativa en Canadá y los Estados Unidos.

Si bien la legislación cooperativa ha comenzado a experimentar una evolución favorable hacia el reconocimiento de una mayor autonomía de las cooperativas en ciertos países -como sucede notablemente con la ley mexicana de 1994¹⁴ y la Constitución Federal de Brasil de 1988 - todavía perdura el carácter intervencionista en la mayoría de los países aun cuando hayan cesado las políticas de promoción.

A continuación se tratan algunas disposiciones relativas a la supervisión de las cooperativas en diferentes países cuyo contenido resulta particularmente relevante. A tal efecto se hará referencia a cuatro aspectos, a saber: el organismo encargado de la supervisión; la supervisión en la constitución legal, es decir en el nacimiento de la cooperativa como sujeto de derecho; la supervisión durante la vida de la cooperativa y, finalmente, la supervisión en la extinción de la cooperativa, cuando finaliza su existencia legal.¹⁵

13.- Dante Cracogna, "Trends in Cooperative Legislation in Latin America", *The World of Cooperative Enterprise 1995*, Plunket Foundation, Oxford, 1996, p. 161 y ss.

14.- La ley mexicana vino directamente a suprimir el organismo de supervisión de las cooperativas y a establecer que cuentan con personalidad jurídica a partir de la firma del acta constitutiva.

15.- Las citas legales están referidas a las leyes de cooperativas de los diferentes que se mencionan en el Apéndice. A su vez, el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, elaborado por una comisión de expertos designada por la Organización de las Cooperativas de América (OCA) en 1988, se halla publicado en: OCA, *América Cooperativa. Documento especial N° 3*, Bogotá, 1988. Los antecedentes y alcances de este Proyecto pueden consultarse en: Dante Cracogna, "Le droit coopératif et l'harmonisation des législations en Amérique Latine", *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, N° 36, Paris, 1990, p. 45 y ss.

A. Organismo de supervisión

Ente especializado. Prácticamente todos los países de la región cuentan con un organismo, repartición u oficina del Estado, encargado de la supervisión de las cooperativas. Se trata de un ente especial, diferente del que supervisa a las sociedades comerciales o a las asociaciones en general, ubicado en el área de distintos ministerios según los casos (Desarrollo Social, Comercio, Economía, etc.) o en la Oficina de la Presidencia. En algunos países llega a tener jerarquía de secretaría de Estado, como sucede en Colombia y ocurrió durante unos años (1983-1990) en la Argentina. Constituyen excepción a la regla general los casos de Uruguay, donde las distintas clases de cooperativas se hallan sujetas al contralor de diferentes organismos y México, cuya ley de 1994 eliminó el organismo específico y estableció que la vigilancia estará a cargo de las dependencias locales o federales que “deban intervenir en su buen funcionamiento” (art. 20).¹⁶

Jurisdicción. Por lo general, el radio geográfico de actuación de los órganos de supervisión es de alcance nacional, aun en países de organización política federal como es el caso de Argentina.¹⁷ No obstante, suelen contar con delegaciones en jurisdicciones administrativas menores o actuar mediante convenios con provincias. Esto significa que, así como existe una sola ley nacional de cooperativas, también existe un solo organismo administrativo de supervisión

Competencia por materia. La competencia de los órganos suele ser de carácter general, para toda clase de cooperativas, con excepción de aquellas que prestan determinados servicios tales como ahorro y crédito, bancos, seguros y otros. En estos casos el órgano de supervisión general suele tener competencia en la materia específicamente societaria de las cooperativas y otros organismos -como la Superintendencia de Bancos y Seguros o similares- se ocupan de fiscalizar la operatoria específica. Caso especial es el de Nicaragua, donde las cooperativas agrarias se hallan sujetas a la supervisión de una Dirección General del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que también les otorga la autorización para funcionar (art. 4°), en tanto que las demás cooperativas se encuentran sujetas al contralor del Departamento de Promoción del Cooperativismo adscripto al Ministerio de Trabajo que también les concede la autorización para funcionar (art. 20).

Participación cooperativa. Son comunes los casos en los que el ente de supervisión se halla a cargo de un directorio o consejo mixto, es decir integrado con representantes del Gobierno y del movimiento cooperativo: Guatemala (art. 36); El Salvador, Honduras (art. 100), llegando a darse casos en que los representantes de las cooperativas constituyen la mayoría del órgano directivo del ente, como sucede en Costa Rica (art. 160) y Argentina (Dcto. 1192/02). En otros casos existen órganos de asesoramiento del ente de supervisión, integrados por representantes de las cooperativas como ocurre en Paraguay (art. 121) y Venezuela (art. 78). Vale aclarar que la participación cooperativa

16.- José María Montolio, *Legislación cooperativa en América Latina*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, p. 222. y ss.

17.- Cfr. Dante Cracogna, “La fiscalización pública de las cooperativas”, *El Derecho*, Buenos Aires, T. 172, p. 60 y ss.

es, simplemente, una característica posible del organismo estatal encargado de la supervisión de las cooperativas; no se trata de entes diferentes.¹⁸

Aportes para fiscalización. En algunos casos las cooperativas deben aportar una cuota anual en concepto de tasa por la fiscalización, como sucede en Guatemala (art. 56). En Argentina, sin estar destinado a la fiscalización específicamente, las cooperativas contribuyen a un Fondo de Educación y Promoción Cooperativa que sostiene, en parte, los gastos del organismo que la realiza (Ley 23.427).

B. Constitución legal

Autorización para funcionar.¹⁹ Por lo general, los mismos organismos de supervisión tienen a su cargo otorgamiento de la autorización para funcionar o conceder la personería jurídica de las cooperativas o bien deben proponer al gobierno su otorgamiento. Constituye excepción el caso de Costa Rica, en el que la autorización para funcionar la otorga el Ministerio de Trabajo (art. 32) y no el INFO-COOP. A su vez, en Cuba el Ministerio de Agricultura aprueba la constitución de la cooperativa (art. 10) en tanto que la personalidad jurídica resulta de la inscripción en el Registro del Comité Estatal de Estadística (art. 12).

Exigencias especiales. En algunos países, el otorgamiento de la autorización para funcionar se halla supeditado al cumplimiento de ciertos requisitos adicionales a los estrictamente legales. Así, por ejemplo, en Colombia debe acreditarse que los fundadores de la cooperativa han cumplido con una determinada cantidad de horas de capacitación cooperativa (art. 15); en Chile deben presentar un estudio socioeconómico (art. 16); en Costa Rica un estudio de factibilidad (art. 32); en Puerto Rico un estudio de viabilidad económica (arts. 4.2 y 4.5) y en Panamá una certificación de educación cooperativa de los fundadores y un estudio de viabilidad económica y social (art. 15).

Registro. En unos pocos países funciona el sistema de registro para la constitución de las cooperativas; es decir que no se requiere autorización gubernamental para funcionar sino solamente la inscripción en un registro, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos legales.²⁰ El caso más relevante es el de México donde las cooperativas cuentan con personalidad jurídica a partir de

18.- Así, por ejemplo, en Argentina, el mismo organismo tuvo a lo largo del tiempo conducción unipersonal a cargo de un funcionario público o dirección colegiada con participación de representantes del movimiento cooperativo.

19.- Los fundamentos esgrimidos para el sistema de autorización para funcionar se explican en Dante Cracogna, "La fiscalización pública de las mutuales", La Información, N° 775, Buenos Aires, octubre 1994, p. 945 y ss.

20.- Es del caso aclarar que el sistema de la autorización para funcionar constituye una manifestación de la actividad discrecional del Estado que, aunque se ejerza mediante facultades regladas, implica siempre expresión de voluntad del órgano competente. El sistema de registro, por el contrario, es una función de aplicación de normas que no implica ejercicio de una voluntad por parte de un órgano del Estado sino, simplemente, la comprobación objetiva del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley. En el primer caso la persona jurídica nace por voluntad estatal mientras que en el segundo constituye un mero recurso técnico legal previsto por el ordenamiento. Corresponde señalar que son numerosos los países en los que el sistema de la autorización para funcionar se aplica al caso de las cooperativas –al igual que para las asociaciones civiles, mutuales y funciones– en tanto que para las sociedades comerciales rige el sistema del registro. Las razones que explican tal diferencia surgen, en general, de lo expuesto en el Capítulo II.

la firma del acta constitutiva, la cual debe inscribirse en el Registro Público de Comercio del domicilio (art. 13). En Uruguay la personería jurídica se obtiene mediante la inscripción en el Registro Público y General de Comercio, luego de lo cual deben realizar los trámites que correspondan según su actividad (Ley 16.156).²¹ En Brasil –conforme con la Constitución de 1988- la inscripción se realiza en la Junta Comercial del Estado del domicilio y después se registran en la organización estadual de cooperativas (art. 107). En Venezuela la inscripción tiene lugar en la oficina de registro judicial del domicilio (art. 10). Cabe señalar que el sistema de registro está previsto en el Proyecto de Ley Marco (art. 17) en el cual la función registral está a cargo del mismo ente de supervisión. Dentro de esos lineamientos, en Guatemala la inscripción se realiza en el registro que lleva el INACOP, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos legales (art. 20), de manera similar a lo que sucede en Honduras con el IHDECOOP (arts. 11 y 108).

C. Supervisión durante la existencia de la cooperativa

Funciones. Las funciones atribuidas por ley o por reglamento a los entes de fiscalización son generalmente amplias, permitiéndoles realizar inspecciones; exigir la exhibición de libros y registros; requerir información; asistir a las asambleas o convocarlas; vigilar la liquidación; impedir el uso indebido del nombre “cooperativa” y, en general, velar por el cumplimiento de la legislación cooperativa y sus reglamentos.

Anulación de resoluciones asamblearias. Conforme con la ley hondureña, el organismo de supervisión tiene competencia para resolver las apelaciones contra las resoluciones de las asambleas (art. 115). En la generalidad de los países esta función corresponde a los jueces.

Arbitraje. Si bien no se trata de una actividad de supervisión sino de un método de resolución de conflictos, cabe señalar que la ley chilena faculta al Departamento de Cooperativas a actuar como árbitro arbitrador en los conflictos que se planteen entre las cooperativas y sus socios, o entre éstos, a solicitud de los interesados (art. 132). Esta función arbitral es una extensión de las tareas específicas asignadas al organismo de contralor.

Auditoría. La legislación de algunos países exige que las cooperativas cuenten con un servicio permanente de auditoría en forma obligatoria. Tales los casos de Argentina (art. 81) y Panamá (art. 120). Por su parte, la ley venezolana prescribe una auditoría anual obligatoria (art. 63) y la ley de Puerto Rico faculta al Inspector de Cooperativas a examinar las auditorías realizadas por los profesionales contratados por las cooperativas (art. 36.2). La auditoría, aunque eminentemente privada, es un mecanismo de control que coadyuva a la supervisión estatal y su exigencia por determinadas leyes tiene precisamente el sentido de complementar a esta última.

21.- José Luis Cazères, *Manual de Derecho Cooperativo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, p. 37 y ss.

Delegación en organizaciones cooperativas. La ley hondureña (art. 97) expresamente prevé que la inspección y vigilancia que ejerce el IHDECOOP pueda delegarse en los organismos de integración o auxiliares especializados del movimiento cooperativo. La ley venezolana, por su parte, faculta a los organismos de integración cooperativa a asumir las funciones de la asamblea cuando alguna cooperativa atraviese situaciones irregulares, con cargo de informar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas (art. 67).

Sanciones. Las leyes de cooperativas de todos los países conceden atribuciones sancionatorias a los organismos de supervisión, reglando en algunos casos el procedimiento para su aplicación. La sanciones suelen consistir en: apercibimiento, multa, suspensión de determinados beneficios y el retiro de la autorización para funcionar.

Intervención. Sustitución de órganos. Las atribuciones de la supervisión llegan en determinados casos a permitir la intervención de las cooperativas, es decir el desplazamiento de los integrantes de los órganos de administración y fiscalización sustituyéndolos por funcionarios designados al efecto. Así sucede en El Salvador, donde el INSAFOCOOP puede suspender y destituir total o parcialmente a dichos órganos (art. 66) y en Honduras donde el ente de supervisión puede intervenir la administración (art. 98), como también en Paraguay puede hacerlo el Instituto Nacional de Cooperativismo (art. 125); en Panamá el IPACOOOP (art. 123); la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Venezuela (art. 82); en Ecuador por la Dirección Nacional de Cooperativas (art. 111). En el caso argentino dicha medida solo puede ser resuelta por la justicia a pedido del INAES (art. 100). Igual norma contiene el Proyecto de Ley Marco (art. 97).

Recursos administrativos y judiciales. Las leyes de cooperativas suelen prever recursos administrativos y a veces judiciales contra las decisiones dictadas por los entes de supervisión que afectan a las cooperativas. En ciertos casos dichos recursos se hallan establecidos en las leyes generales de procedimientos administrativos. El Proyecto de Ley Marco expresamente determina que tales decisiones son susceptibles de recursos administrativos y judiciales (art. 99).

D. Retiro de la autorización para funcionar

Atribución del organismo de supervisión. En general, correlativamente con la atribución de otorgar la autorización para funcionar, el organismo de supervisión suele tener la facultad de retirar dicha autorización, con la consiguiente disolución y liquidación de la cooperativa. Esta facultad suele establecerse como medida sancionatoria que el organismo puede aplicar cuando la cooperativa incurra en la violación de determinadas disposiciones. La facultad legal de disolver la cooperativa o retirar su personería jurídica está atribuida al organismo administrativo en Paraguay (art. 125); Panamá (art. 135); Ecuador (art. 98); Puerto Rico (art. 29.1); Colombia (art. 154); El Salvador (art. 54); Argentina (art. 101, 4°); Bolivia (art. 127); Chile (art. 51) y Guatemala (art. 30).²²

Medida judicial. En unos pocos países, esta medida extrema de disolver la cooperativa y su consiguiente liquidación se encuentra reservada exclusivamente a la justicia. Así lo disponen las leyes de Venezuela (art. 81) y de Honduras (art. 114) y ése es el temperamento que contempla el Proyecto de Ley Marco, si bien la medida puede ser solicitada por el ente de supervisión (art. 97).

4.- Algunas experiencias europeas de autocontrol

Frente a la experiencia latinoamericana en la que la presencia del Estado es prácticamente excluyente en el campo de la supervisión, dejando muy poco espacio a la acción de las propias cooperativas o de sus organizaciones de integración, resulta de interés señalar la experiencia de algunos países en los que se reconoce un lugar importante, aunque de intensidad variable, al autocontrol cooperativo. Los casos de Alemania e Italia son paradigmáticos y pueden resultar orientadores con miras a avanzar en el reconocimiento del autocontrol de las cooperativas en los países de la región.

Alemania. Desde fines del siglo XIX las cooperativas alemanas fueron agrupándose en federaciones que, entre otros servicios, les brindaban el de auditoría. Esta última se hizo ya obligatoria en virtud de la ley de 1889. Posteriormente se estableció que todas las cooperativas deben estar afiliadas a una federación de auditoría; el incumplimiento de esta obligación constituye causa de disolución. Actualmente el tema está regido por la Ley de Cooperativas con sus sucesivas modificaciones hasta la revisión de 1994.²³

La auditoría debe realizarse por lo menos anual o bianualmente, según el monto de los activos de la cooperativa, a través de personas especialmente capacitadas. Una vez cumplida su tarea, el auditor debe presentar verbalmente un informe al consejo de administración y al comité de vigilancia. Posteriormente, el informe escrito debe ser tratado en reunión de los mencionados órganos y puesto en conocimiento de la asamblea; a ellas pueden asistir representantes de la federación. La cooperativa debe presentar ante el registro donde se halla inscrita una constancia emitida por la federación de haber realizado la auditoría. Si considera que no se han adoptado las medidas adecuadas con relación a su informe o que la asamblea no está suficientemente informada, la federación está facultada a convocar la asamblea a fin de deliberar sobre el tema. Dicha asamblea es presidida por una persona designada por la federación.

22.- En ciertos casos puede suceder que se halle implementado un sistema de registro y, sin embargo, se faculte al organismo de supervisión para proceder al retiro de la personería jurídica como medida sancionatoria.

23.- Cooperative Societies Act with regulations for the registration of cooperative societies (translation by the DGRV International Department), Part. IV, Auditing and Audit Unions, arts. 53/64.

Las federaciones de auditoría son autorizadas por el gobierno del Estado respectivo y si su actividad se extiende a otro Estado el otorgamiento de la autorización debe coordinarse entre ellos. Para el reconocimiento de la federación se exige acreditar suficientes recaudos de idoneidad y adecuadas garantías contra la responsabilidad civil por el desarrollo de su actividad.²⁴ Deben estar integradas únicamente por cooperativas y empresas de propiedad de éstas y anualmente deben informar el registro de sus cooperativas afiliadas; al menos un miembro de su consejo de administración debe ser contador público. Se puede retirar la autorización a la federación cuando ésta no garantice el cabal cumplimiento de sus obligaciones o no tenga demanda de servicios.

El gobierno del Estado en el que funcione la federación tiene a su cargo la supervisión del cumplimiento de sus obligaciones y puede imponerle requisitos y condiciones para el desarrollo de su actividad.

Italia. En este país el sistema de vigilancia de las cooperativas tiene un importante grado de auto-control, sin llegar al punto en que lo establece la legislación alemana.²⁵

El sistema fue introducido en la segunda posguerra por la Ley Basevi de 1947 dentro del marco del art. 45 de la Constitución el cual dispone que la ley debe asegurar, con oportunos controles, el carácter y la finalidad de la cooperación. Sobre dicha base el legislador implementó una acción combinada del Estado y las organizaciones nacionales de cooperativas para realizar una vigilancia que permitiera una más eficaz disciplina del movimiento cooperativo.²⁶

El régimen legal de supervisión determina que al menos una vez cada dos años las cooperativas sean sometidas a una inspección ordinaria llevada a cabo por alguna de las organizaciones nacionales de representación, asistencia y tutela del movimiento cooperativo reconocidas por el Ministerio de Trabajo. Actualmente existen cuatro de tales asociaciones nacionales y las inspecciones que ellas cumplen se hallan a cargo de personas especialmente calificadas al efecto. Cabe señalar que si bien la ley determina cuáles son los objetivos y el alcance de la inspección ordinaria, se atribuye también al inspector cooperativo una función de consejo hacia los administradores con miras al mejor funcionamiento de la cooperativa.²⁷

24.- José María Montolio, *Legislación cooperativa en la Unión Europea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000, p. 56.

25.- Gianfranco Cavazzoni, *La revisione dell'impresa cooperativa*, Conzorcio Editoriale Cooperativo, Roma, 1981, *passim*.

26.- *Codice dei consorzi e delle cooperative annotato con la giurisprudenza*, a cura de Luigi F. Paolucci e Adriano Di Pietro, Volume primo, UTET, Torino, 1989, p. 183 y ss.

27.- José María Montolio, *Legislación cooperativa en la Unión Europea*, cit., p. 419.

Por otra parte, y sin perjuicio de la inspección ordinaria a cargo de las organizaciones cooperativas, la ley establece que el Ministerio de Trabajo puede realizar inspecciones extraordinarias toda vez que lo estime del caso. Tales inspecciones se cumplen por medio de funcionarios designados por el propio Ministerio.

En el caso de cooperativas que no se encuentren afiliadas a ninguna de las organizaciones nacionales reconocidas, la vigilancia es ejercida directamente por el Ministerio de Trabajo.

En virtud de la ley 59 de 1992 se introdujo una modificación que sujeta a determinadas cooperativas de cierta importancia a una inspección anual y a otras cooperativas les impone, además, una certificación anual del balance que acredite requisitos especiales con relación a sus estados de situación patrimonial y financiera y de resultados económicos. La certificación debe ser realizada por una sociedad inscrita en un registro especial mediante acuerdo con las organizaciones cooperativas nacionales conforme con un esquema aprobado por Ministerio de Trabajo.

Por fin, la reciente modificación dispuesta por la ley 142/01 y el decreto delegado del 2.8.02 vino a reforzar el papel de las organizaciones cooperativas nacionales en el campo de la vigilancia otorgándoles mayor autonomía y consiguiente responsabilidad en el desempeño de la vigilancia.

5.- Conclusiones

A manera de conclusión pueden formularse algunas consideraciones sobre ciertos aspectos vinculados con la supervisión que resultan de interés a la luz de la experiencia cooperativa regional y de cara a las exigencias del momento actual y sus perspectivas.

Alcance de la supervisión estatal. Una primera cuestión que se plantea tiene que ver con el alcance y los límites de la supervisión, acerca de lo cual tuvieron lugar significativos cambios tanto en la doctrina cooperativa como en la práctica de la actividad estatal en los últimos años. En el primer caso, se ha producido una fuerte afirmación de la autonomía de las cooperativas, explícitamente recogida en la Declaración de Identidad Cooperativa aprobada en el Congreso de Manchester de la ACI. En el segundo aspecto, se asiste a una marcada tendencia a la disminución de la presencia estatal en la fiscalización de las entidades privadas en general, incluidas las cooperativas. Sin embargo, el respeto de la autonomía de las cooperativas no implica la desaparición o eliminación total de su supervisión por parte del Estado.²⁸

28.- No existen datos estadísticos que permitan indicar el número de cooperativas que hubieran sido afectadas por las distintas medidas de fiscalización estatal, tales como la intervención administrativa o la disolución por decisión del organismo competente. No obstante, la sola existencia de tales atribuciones conferidas por la ley constituye suficiente motivo de preocupación por el riesgo que ellas entrañan. De allí que su eliminación o reducción sea un síntoma de evolución favorable.

Unidad de fomento y supervisión. Debe ser reexaminada la tradicional concentración de las funciones de fomento y de supervisión puestas en manos de un mismo organismo, especialmente por lo que dicha unidad podría significar en detrimento de la autonomía de las cooperativas.

La constitución legal y el fin de la existencia de las cooperativas. La constitución legal de las cooperativas mediante su inscripción en un registro previo control de legalidad -en lugar de hacerlo en virtud de la autorización concedida por un organismo del Estado- es un aspecto de especial interés para definir la autonomía cooperativa. Por otra parte, el sistema del registro está en línea con lo que ya sucede en materia de sociedades comerciales en la mayoría de los países. De igual manera, el fin imperativo de la existencia de las cooperativas no debería depender de la decisión de un organismo administrativo sino que debe ser resuelto por un tribunal competente.

La representación cooperativa en el órgano estatal. Una materia que se discute es si resulta adecuada y conveniente la participación de representantes de las cooperativas en el organismo estatal encargado de la supervisión, habida cuenta de que dicho ente debe actuar controlando y sancionando a las cooperativas lo cual supone la necesidad de independencia de criterio y objetividad en el cumplimiento de esa función. Al respecto cabe señalar que la experiencia ha demostrado, en general, que esa participación resulta conveniente, aunque fuera con carácter consultivo.

Participación cooperativa en la supervisión. La tendencia hacia el autocontrol cooperativo viene afirmándose de manera sostenida y realizándose a través de distintos mecanismos en el plano internacional. Ella exige, además de la modificación de las normas respectivas, una adecuada preparación de las organizaciones cooperativas para estar en condiciones de hacer frente responsablemente a las nuevas funciones que el Estado les delegue. No obstante, cabe señalar que existen determinadas atribuciones propias de la esfera pública estatal que no podrán ser transferidas a las cooperativas, especialmente en materia sancionatoria y de registro.

En este sentido, la experiencia de los países europeos -brevemente mencionada pues una mayor extensión excedería el alcance de este trabajo- puede servir de orientación para transitar caminos de probada eficacia. El caso de Alemania es particularmente revelador de las posibilidades que ofrece el control cuando es ejercido por organizaciones del propio movimiento cooperativo, técnicamente idóneas. Sin embargo, debe tenerse presente que no resulta posible la mera adopción de fórmulas foráneas exitosas puesto que ellas deben ser consideradas dentro del contexto en que se ha desarrollado. Por eso también se menciona el caso de Italia que, con algunas características diferentes, ofrece, no obstante, interesantes elementos para analizar con miras al desarrollo de una mayor participación cooperativa en la supervisión de sus organizaciones.

6.- Bibliografía

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. *Los principios cooperativos para el Siglo XXI*, Intercoop, Buenos Aires, 1996.
- CAZÉRES, José Luis. *Manual de Derecho Cooperativo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994.
- CARLSSON, Alf. The relationship between the State and Cooperatives in developing countries, *COPAC Occasional Paper*, n° 3, 1987.
- CAVAZZONI, *La revisione dell'impresa cooperativa*, Conzorcio Editoriale Cooperativo, Roma, 1981.
- CRACOGNA, Dante. Adequação da legislação cooperativista, *Anais XI Congresso Brasileiro de Cooperativismo*, Organização das Cooperativas Brasileiras, Brasília, 1999, pp. 159-176.
- CRACOGNA, Dante. Cooperativismo y Estado. Funciones de la legislación cooperativa en América Latina, *Revista de Direito Mercantil*, N° 65, Sao Paulo, Janeiro-março 1987, pp. 88-94.
- CRACOGNA, Dante. La fiscalización pública de las cooperativas, *El Derecho*, Buenos Aires, T. 172, pp. 60 y ss.
- CRACOGNA, Dante. La fiscalización pública de las mutuales, *La Información*, n° 775, Buenos Aires, octubre 1994, pp. 945 y ss.
- CRACOGNA, Dante. La legislación cooperativa en un nuevo escenario, *Cuadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, n° 9, Buenos Aires, mayo 2000, pp. 65 y ss.
- CRACOGNA, Dante. La promoción del movimiento cooperativo a través de la acción gubernamental en América Latina y el Caribe, *Cuadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, n° 30, septiembre-diciembre 1988, Buenos Aires, pp. 85 y ss.
- CRACOGNA, Dante. Le droit coopératif et l'harmonisation des législations en Amérique Latine, *Revue des études coopératives, mutualistas et associatives*, n° 36, Paris, 1990, pp. 45 y ss.
- CRACOGNA, Dante. Trends in Cooperative Legislation in Latin America, *The World of Cooperative Enterprise 1995*, Plunket Foundation, Oxford, 1996, pp. 161 y ss.
- MONTOLIO, José M^a. *Legislación cooperativa en América Latina*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

- MONTOLIO, José M^a. *Legislación cooperativa en la Unión Europea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000.
- OCA. América Cooperativa. *Documento especial n° 3*, Bogotá, 1988.
- ONU. *Informe del seminario sobre la función de los gobiernos en la promoción del movimiento cooperativo en los países en desarrollo*, Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, Oficina de la ONU en Viena, 1987
- ONU. Secretaría General. *National Experience in Promoting the Cooperative Movement*, Report to the General Assambly, 40th session, January 1985.
- PAOLUCCI, Luigi F. e DI PIETRO, Adriano. *Codice dei consorzi e delle cooperative annotato con la giurisprudenza*, Volume primo, UTET, Torino, 1989.
- UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE, *Les Relations Etat-Coopératives*, IRECUS, Sherbrooke, 1989.
- VALKO, Laszlo. *Cooperatives and the State, Essays on Modern Cooperation*, Washington State University Press, 1964, pp. 11 y ss.

APENDICE

Leyes de cooperativas de América Latina citadas en el texto

Argentina	Ley de Cooperativas N° 20.337 del 15 de mayo de 1973
Bolivia	Ley General de Sociedades Cooperativas del 13 de septiembre de 1958
Brasil	Ley de Cooperativas N° 5763 del 16 de diciembre de 1971
Chile	Texto Refundido de la Ley General de Cooperativas aprobado por Decreto Supremo n° 502 del 9 de noviembre de 1978
Colombia	Ley 79/88 del 23 de diciembre de 1988, por la que se actualiza la legislación cooperativa
Costa Rica	Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo N° 4179 del 22 de agosto de 1968
Cuba	Ley de Cooperativas Agropecuarias N° 36 del 22 de julio de 1982
Ecuador	Ley de Cooperativas del 29 de agosto de 2001
El Salvador	Ley General de Asociaciones Cooperativas del 23 mayo de 1986
Guatemala	Decreto 8/78 del 7 de diciembre de 1978, por el que se publica la Ley General de Cooperativas
Honduras	Decreto legislativo 65/87 del 30 de abril de 1987, por el que se publica la Ley de Cooperativas
México	Ley General de Sociedades Cooperativas del 3 de agosto de 1994
Nicaragua	Ley General de Cooperativas del 7 de julio de 1971
Panamá	Ley de Cooperativas N° 17 del 1 de mayo de 1997
Paraguay	Ley de Cooperativas N° 438 del 29 de noviembre de 1994
Perú	Texto Refundido de la Ley General de Cooperativas aprobado por Decreto Supremo 074-90 del 14 de diciembre de 1990
Puerto Rico	Ley General de Sociedades Cooperativas N° 50 del 4 de agosto de 1994
Rep. Dominicana	Ley sobre Asociaciones Cooperativas N° 127 del 27 de enero de 1964
Uruguay	Ley N° 10.761 del 15 de agosto de 1946 sobre definición y funciones de las sociedades cooperativas
Venezuela	Decreto N° 1327 del 1 de junio de 2001, por el que se publica el texto de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas